

Michał Piwnicki

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Michał Przywara, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, ss. 320

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2013.027>

Przedmiotem swych badań autor recenzowanej publikacji uczynił ewolucję systemu wyborczego do obu izb polskiego parlamentu. Zaznaczyć należy, że autor ukazuje zmiany z trzech perspektyw. Pierwsze, jest to system wyborczy w znaczeniu wąskim (*sensu stricte*), po drugie, w znaczeniu szerokim (*sensu largo*), po trzecie, wieńczącym elementem są zmiany z punktu widzenia systemu politycznego. Kompleksowe potraktowanie tematyki znajduje swój wyraz w strukturze samej publikacji, gdzie wyróżnić można pięć zasadniczych części.

Celem poczynienia odpowiedniego tła dla swoich rozważań i wkomponowania ich w pewną istniejącą już dynamikę prawa wyborczego autor przybliżył rys historyczny. Za punkt wyjścia przyjmuje okres powojennego kształtowania się państwowości PRL, wskazując kolejno na ówczesne zmiany regulacji oraz przybliżając najważniejsze instytucje prawa wyborczego.

Dla omawianych zagadnień autor przyjął za punkt odniesienia realizację poszczególnych funkcji wyborów. Stara się (choć nie zawsze osiąga sukces) o utrzymanie odpowiedniego poziomu szczegółowości dokonywanej analizy, wybierając treści warte podkreślenia.

Po ogólnym omówieniu systemu wyborczego PRL oraz zmian, jakie w nim zaszły, charakteryzuje procedurę zgłaszania kandydatów, zasadę podwójnej większości absolutnej oraz trzy *signum specificum*, jakim były: zliczanie głosów oddanych np. bez skreśleń przez wyborcę na rzecz pierwszych kandydatów umieszczonych na górze listy; uznawanie głosów ze zbyt małą liczbą skreśleń lub ich brakiem za głosy ważne oraz – jako ostatni symptomatyczny element tego „systemu” – traktowanie zasady tajności głosowania w kategoriach prawa. Oznaczało to, iż państwo nie wspierało gwarancyjnych mechanizmów, by zabezpieczyć nieskrępowane oddawanie głosów. Autor celnie wskazuje, że spłot tych trzech składowych skutkował apatią wyborców i w istocie delegitymizował tak podtrzymywaną władzę. Kolejno podejmuje tematykę reform prawa wyborczego przed okrągłym stołem oraz samych wyborów kontraktowych.

Część historyczną uznać należy za dobre wprowadzenie do części szczegółowej pracy. Niestety trudno zgodzić się z autorem co do tego, że liczba (nadwyżka) kandydatów na listach okręgowych stanowiła element „demokratyzmu systemu wyborczego” (s. 27 i 30). Uważam, że jest to sformułowanie będące jednak pewnym nadużyciem, ponieważ rywalizacyjny charakter wyborów polega na konkurowaniu podmiotów politycznych, nie zaś wyborze o jedynie personalnym charakterze. Jednak dalej autor zaprzecza, twierdząc, że prawu wyborczemu PRL brak przymiotu demokratycznego (s. 84). Stąd zdziwienie budzi wcześniej wskazana sugestia, zwłaszcza że jej zaprzeczenie odnajdujemy w dalszej części pracy.

Przyjęcie wyżej wskazanej systematyki/metodologii jest trafne, tym bardziej że rozważania historyczno-prawne kończy konstatacja na temat poziomu realizacji przez wybory kontraktowe większej liczby funkcji wyborów niż miało to miejsce dotychczas.

Pewien niedosyt pozostawia pominięcie przez autora zagadnień dotyczących finansowania wyborów, które biorąc pod uwagę temat pracy, uznać należy za integralną część systemu wyborczego. Jednakże autor we wstępie (s. 9) podaje przyczyny pominięcia tej tematyki oraz wykazuje się znajomością podstawowej literatury.

Kolejną, moim zdaniem właściwą (ze względu na treść i objętość), część pracy stanowi rozdział drugi zatytułowany „System wyborczy w rozumieniu wąskim”. Jego podrozdziały usystematyzowano

według zmian dotyczących poszczególne izby – „System wyborczy do Sejmu” oraz „System wyborczy do Senatu”.

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku rozdziału otwierającego, także i w tej części autor wyjaśnia najpierw, czym jest system wyborczy w znaczeniu wąskim i w oparciu o tę charakterystykę omawia poszczególne jego składowe. Pierwsze omówione zostają zagadnienia dotyczące Sejmu.

Zaproponowana struktura posiada jednak pewne minusy. Przykładowo część „Zmiany w przepisach”, „Dyskusje” oraz „Wnioski” powtarzają wzajemnie swoje treści (np. s. 68, 75, 91). Część traktująca o pracach parlamentarnych i toczącej się debacie („Dyskusje”) jest ciekawym przedstawieniem argumentów, jakie przemawiały za wprowadzeniem konkretnych rozwiązań. Stąd uzasadnione jest w tym miejscu przytoczenie wprowadzonych regulacji. Niemniej nasuwa to zasadnicze pytanie, czy konieczne było wprowadzanie tak krótkiej jednostki redakcyjnej jak „Zmiany w przepisach”. Podobnie w przypadku „Wniosków” czytelnik odnieść może wrażenie, że wnioski autora są nazbyt obszerne, co sprawia, iż uzupełniają raczej część „Dyskusje”. Ponadto „Wnioski” zawierają nie tylko osobisty komentarz autora, lecz wprowadzają nowe treści i informacje (np. wymóg ogłaszania list z określoną liczbą kandydatów i związane z nim stanowisko Piotra Nowiny-Konopki, s. 89). Przy zastosowaniu klarownego podziału każde odstępstwo od niego poczytywać można jako nieco sztuczne powiększanie objętości mniejszych fragmentów pracy, a wskazany przykład winien mieścić się raczej w części poświęconej dyskusjom niż, jak ma to miejsce, we wnioskach.

Autor, posługując się wspomnianą typologią, omawia kolejno procedurę zgłaszania kandydatów (przy czym warto zaznaczyć, że autor dokonuje rozróżnienia instytucji wysuwania kandydatów i ich zgłaszania), techniki głosowania, zagadnienia dotyczące okręgów wyborczych oraz metody alokacji mandatów.

Omawiając techniki głosowania, autor rozważa różnice między oddawaniem głosu na listę oraz na poszczególnych kandydatów. Podnosi również problem zachowania racjonalności wyborcy. Na poparcie swoich twierdzeń nie powołuje niestety, co jest słabością pracy po tym względem, ani jednego badania mechanizmów podejmowania decyzji. Uważam, że przeprowadzenie badań na określo-

nej próbie wyborców mogłoby uprawdopodobnić lub sfalsyfikować takie twierdzenie i korzystnie wpłynąć na zrozumienie preferencji oddawania głosu. Zamiast tego autor spekuluje (s. 98–99). Stąd mimo iż rezultat tych rozważań wydaje się prawdopodobny, ich walor naukowy jest wątpliwy.

Część rekonstruująca dyskusję przeważa w tym fragmencie pracy. Na uwagę zasługuje wnikliwe przeanalizowanie argumentów przemawiających za personalizacją oddanego głosu i zestawienie go z poglądem, w myśl którego to związanie głosu z listą winno być preferencyjnie traktowane. Wnioski dopełniają część poprzedzającą. Autor czyni kilka ciekawych spostrzeżeń, jak np. problem ułożenia list alfabetycznie przez PSL w 2001 r. (s. 111).

W dyskusji na temat okręgów wyborczych przedstawiono przede wszystkim spór, którego osiǳ była zmiana większych okręgów wyborczych na mniejsze. Autor przytacza argumentację dwóch stron: zwolenników małych okręgów wyborczych (większa więź z wyborcami) oraz zwolenników dużych okręgów wyborczych (małe okręgi wyborcze mogą stać w sprzeczności z zasadą proporcjonalności). Na uznanie zasługuje tabelaryczne zilustrowanie wniosków tej części pracy (s. 136–137) ułatwiające zrozumienie wpływu wielkości okręgu wyborczego na końcowy wynik wyborów.

Przy omawianiu metod alokacji mandatów na szczególną uwagę zasługuje wskazanie przez autora na motywy, jakie stały za rezygnacją z klauzul zaporowych w 1991 r., chociaż to już w literaturze przedmiotu zostało bardzo dobrze przedstawione (s. 143). Ciekawe jest również śledzenie postępu zmian w zakresie reform tzw. progów wyborczych w czasie prac nad ordynacją z 1993 r.

Nie sposób nie zgodzić się również z wnioskami autora co do linii podziału instytucji na te, które trwale wpisały się w tradycję wyborów do Sejmu (np. ustanowienie klauzul zaporowych), oraz na te, które dość często ulegały zmianie, np. metody przeliczania głosów na mandaty. Należy pochwalić tabele zamieszczone w części poświęconej wnioskowi. Obrazują one dobrze i przejrzysto zmiany wyniku wyborczego w poszczególnych wyborach przy zastosowaniu różnych metod alokacji mandatu. Pozwala to nawet osobie słabo orientującej się w tematyce *prima facie* stwierdzić, że różnice

w końcowych wynikach wyborów mogą niekiedy w znaczny sposób wpływać na przydział miejsc w Sejmie.

Omawiając system wyborczy do Senatu, autor wskazuje, iż wybory do Senatu pierwotnie opierały się na przepisach Ordynacji sejmowej. Zaznacza, że taki stan rzeczy miał swoje skutki w 1993 r. i 1997 r. (s. 162–163).

Autor w oparciu o taki sam, jak w przypadku części poświęconej Sejmowi, klucz przystępuje do omówienia zmian zachodzących w przepisach wyborczych do Senatu. W części poświęconej zgłaszaniu kandydatów wskazuje na istniejący w 1991 r. warunek zdobycia przez kandydata poparcia dla swej kandydatury co najmniej 3000 podpisów (s. 166–167).

Następnie omówiony zostaje sposób głosowania, gdzie na plan pierwszy rozważań wysuwa się *nowum*, jakim w 1991 r. było odejście od wyboru senatorów większością bezwzględną (s. 169). W kolejnych fragmentach pracy autor koncentruje się na zagadnieniach dotyczących okręgów wyborczych w wyborach do Senatu oraz kwestiach związanych z ustaleniem wyników tych wyborów.

Dalej charakterystyce zostaje poddany system wyborczy w znaczeniu szerokim. W rozdziale trzecim sformułowana została teza, że zasady prawa wyborczego nie mają takiego wpływu na wynik wyborczy jak sama procedura. Zapewniają jednak odpowiednie ramy prawne. Zdaniem autora warunkiem *sine qua non* demokratycznych wyborów jest ich wolność (s. 187). Pogląd ten zdaje się słuszny. Na poparcie tego twierdzenia przywołany zostaje przykład wyborów PRL, które czyniły zadość wszystkim przymiotnikom wyborczym poza wolnością. Jest to o tyle specyficzna konstatacja, o ile zauważymy, iż sam autor w części historycznej wskazuje na naruszenia istoty zasady tajności głosowania (akcentuje to zresztą również na s. 260).

Autor sprawnie ukazuje zjawisko ewolucji systemu wyborczego w znaczeniu *sensu largo*. Jako pierwszą omawia zasadę powszechności. Skupia się nad kilkoma kwestiami, które budziły wątpliwości w doktrynie. W dyskusji porusza więc kwestię głosowania dwudniowego, spór o dzień wolny od pracy, instytucję pełnomocnika, tzw. wędrującą urnę, głosowanie za pośrednictwem Internetu.

We wnioskach autor swoją uwagę skoncentrował na dyskutowanym głosowaniu korespondencyjnym za granicą obywateli polskich (s. 211 i 212) oraz na problemie głosowania na statkach morskich. Co istotne, dostrzegł problem udziału w głosowaniu osób zatrudnionych na statkach morskich pod banderą inną niż polska (s. 213). Dalej rozważane są alternatywne formy głosowania oraz działania mające zwiększyć frekwencję wyborczą. Autor skupił się na nowych formach oddawania głosu. Ponownie niestety odnieść można wrażenie, że zakłócona została równowaga między częściami, w oparciu o które toczy się narracja, a wnioskami.

Interesujące jest zestawienie tabelaryczne obrazujące korelację między zmianami instytucjonalnymi a ich wpływem na frekwencję wyborczą; co ważne, autor nie unika samodzielnej oceny (czyni to tym razem w oparciu o konkretne dane).

Rozważając zasadę równości wyborów, autor przytacza znane w doktrynie podziały na równość w znaczeniu materialnym i formalnym. Nie zapomina również wspomnieć o szerszym odnoszącym się do wszystkich aktorów aspekcie tego przymiotnika (s. 226). Autor skupia się na klasycznym rozumieniu równości. W znaczeniu materialnym utożsamia ją z sposobem wyznaczania jednolitej normy przedstawicielskiej, sposobem wyznaczania okręgów wyborczych czy wreszcie wyborami między systemem proporcjonalnym a większościowym. Równość w ujęciu formalnym odnosi przede wszystkim do spisu wyborców i procedury oddawania głosu.

Ciekawostkę stanowią rozważania autora dotyczące podstawy ustalania wyniku głosowania w okręgach wyborczych na podstawie liczby ważnie oddanych głosów oraz tabela je ilustrująca (s. 237–238).

Autor analizuje również dylemat, jakim jest obowiązek monitorowania zmian demograficznych przez PKW w kontekście okręgów wyborczych w sytuacji, gdy decydemtem co do takiej zmiany jest Sejm, który wielokrotnie lekceważył głos PKW w tej sprawie (s. 242) – rozdział mandatów w 2001 r. w czterech okręgach. Trafne są spostrzeżenia co do specyfiki warszawskiego okręgu wyborczego. Wskazuje bowiem, że biorąc pod uwagę czterokrotny wzrost Polonii przypadający na lata 2005–2007, to w wyborach w 2005 r. liczba mandatów w tym okręgu powinna wynosić 20, a w wyborach w 2007 r. wynosiła 21 (s. 243–244).

Następną omawianą przez autora zasadę stanowi bezpośredniość wyborów. Autor charakteryzuje tę zasadę jako stosunkowo niezmienną. Podstawą do rozważań uczynił jedynie zagadnienie list ogólnopolskich (s. 250), podkreślając różnice między głosowaniem osobistym a bezpośrednim. Zakres różnic pomiędzy tymi formami głosowania prezentuje na podstawie głosowania przez pełnomocnika. Rozważania są poparte dorobkiem judykatury Trybunału Konstytucyjnego.

W podrozdziale poświęconym tajności głosowania autor powtarza swoje spostrzeżenia z części historycznej dotyczące patologicznego sposobu realizacji tej zasady w PRL. Ponadto zaznacza, że omawiana zasada jest obecnie w takim samym stopniu prawem jak obowiązkiem, za którego złamanie nie grozi jednak żadna sankcja (s. 260). Autor dopuszcza możliwość złamania tej zasady w przypadku głosowania korespondencyjnego za granicą, powołując się w tym miejscu na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (s. 263).

Zasada proporcjonalności uznawana jest przez autora, za Stanisławem Gebethnerem, jako przymiotnik niestopniowalny (s. 266). Realizacji tej zasady autor upatruje w mechanizmach opisanych w części pracy poświęconej systemowi wyborczemu *sensu stricto* (s. 267). Autor zauważa również, że wszelkie próby dekonstytucjonalizacji tej zasady rozbijają się zazwyczaj o wymóg zdobycia w Sejmie większości pozwalającej na zmianę ustawy zasadniczej. Kończąc tę część pracy, autor akcentuje, iż w doktrynie miała miejsce dyskusja co do możliwości wybierania części posłów przy zastosowaniu wyborów większościowych i proporcjonalnych.

W ostatnim rozdziale autor stawia sobie za cel wykazanie wpływu, jaki zmiany systemu wyborczego bądź poszczególnych instytucji wywierają na system partyjny. Autor uważa, że w polskiej praktyce partyjnej większe znaczenie ma system wyborczy do Sejmu. Stąd prowadzona analiza opiera się właśnie na wpływie na tę izbę. Za uzasadnione należy uznać rozróżnienie proporcjonalności w znaczeniu prawnokonstytucyjnym i politologicznym. Na tej podstawie wskazuje się czytelnikowi możliwe ujęcia metodologiczne skali dysproporcji. Analiza poczyniona w ostatnim rozdziale poparta jest wynikami wcześniejszych wyborów oraz różnymi metodami badawczymi (np. Michaela Gallaghery, Arenda Lijpharta). Zwrócić

należy szczególną uwagę właśnie na rozdział wieńczący książkę. Po pierwsze, ze względu na łatwość autora w poruszaniu się w materii pozaprawnej, po drugie, zaś ze względu na dobre udokumentowanie swoich ustaleń.

Recenzowana praca nie należy do publikacji szczególnie wartościowych. Z racji tematu nie pretenduje ona do pracy o odkrywczych walorach. Stanowi swoisty zapis przeobrażeń, które dotyczyły system wyborczy do obu izb parlamentu. Autor nie ustrzegł się pewnych błędów w swej pracy, o których powiedziano wyżej. Wspomnieć należy tu również zróżnicowany poziom udokumentowania poszczególnych części pracy. Zdarzają się też potknięcia warsztatowe, takie jak powoływanie się na istniejącą „literaturę”, a wskazywanie w przypisie jednego autora (zob. przyp. 120, s. 231).

Autor ponadto wielokrotnie rozwija swoje rozważania stanowiące integralną część pracy w przypisach (np. przyp. 2, s. 9; przyp. 8, s. 14; przyp. 245, s. 142; przyp. 275 i 278, s. 147). Podobnym niedociągnięciem jest sporadyczne niepodawanie sygnatur wyroków Trybunału Konstytucyjnego (np. przyp. 3, s. 188).

Pomijając jednak te zastrzeżenia oraz wtórność poruszanych treści, na uznanie zasługują liczne symulacje wyników wyborów w postaci tabel. Stanowią one dobrą ilustrację i pomagają lepiej zrozumieć tę, niełatwą przecież, tematykę.

Praca Michała Przywary jest mimo wszystko propozycją wartą uwagi ze względu na kompleksowość opracowania i analityczne spojrzenie na ewolucję rozwiązań wyborczych (zasad, procedury oraz poszczególnych instytucji tej gałęzi prawa).